

DE RELATIE TUSSEN DE HERVORMING VAN DE JEUGDBESCHERMING EN DE BIJZONDERE JEUGDBIJSTAND

Brigitte HÄNSCH

De jeugdbescherming is als persoonsgebonden aangelegenheid een gemeenschapsmaterie. De staatshervormingen van 1980 en 1988 dragen de federale bevoegdheid betreffende de jeugdbescherming in belangrijke mate over aan de gemeenschappen. Door de Bijzondere Wet van 8 augustus 1988 kunnen de gemeenschappen ook het terrein van de gerechtelijke jeugdbescherming betreden. De bevoegdheid van de gemeenschappen inzake jeugdbescherming wordt niet beperkt door het criterium van de vrijwilligheid of van al dan niet gerechtelijk ingrijpen, maar door het criterium van hulp- en dienstverlening.¹

Onder federale bevoegdheid blijven de volgende materies:

1. de burgerrechtelijke regels met betrekking tot het statuut van de minderjarige en de familie, zoals die vastgelegd zijn door het Burgerlijk Wetboek en de wetten ter aanvulling ervan;
2. de strafrechtelijke regels waarbij gedragingen die inbreuk plegen op de jeugdbescherming als misdrijf worden omschreven en waarbij op die inbreuken straffen worden gesteld;
3. de organisatie van de jeugdgerichten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerichten;
4. de opgave van maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd;
5. de ontzetting uit het ouderlijk gezag en het toezicht op de gezinsbijslag of sociale uitkeringen.

Er blijven materies over (zoals b.v. de wetgeving betreffende de kinderarbeid, filmkeuring), die als voorbehouden materie hun volle inhoud moeten krijgen en behoren, ofwel tot het federale niveau of tot de gemeenschappen.

De jeugdrechtbank wordt derhalve geconfronteerd enerzijds met de Wet van 8 april 1965 betreffende de jeugdbescherming en de bevoegdheid van de minister van Justitie en anderzijds met de decreten van 4 april 1990 inzake bijzondere jeugdbijstand en de bevoegdheid van de minister van de Vlaamse Gemeenschap, thans de minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke kansen. Dit ministerie heeft wettelijk en decretaal de opdracht hulpverlening te organiseren voor zowel jongeren die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd als voor kinderen en jongeren in een problematische opvoedingssituatie.

‘... Een geïntegreerd jeugdbeleid bestrijkt alle beleidsdomeinen: evidente (jeugdwerk, kinderrechten, onderwijs, sport, cultuur, welzijn, stedelijk beleid) en op het eerste gezicht minder evidente (justitie, gezondheidszorg, milieuzorg, ...). Het zal mijn taak zijn om, als minister van jeugd, de vlam van de permanente aandacht voor kinderen en jongeren bij de collega’s brandend te houden, ...’

1. R.W. 1990-1991, nr. 4, 105.

aldus de bijdrage van de Vlaamse minister van Cultuur, Jeugd, Stedelijk Beleid, Huisvesting en Brusselse Aangelegenheden.²

De minister van Jeugd heeft meteen de vele disciplines aangestipt waarmee de jeugdmagistraat rechtstreeks of onrechtstreeks in aanraking komt.

De jeugdrechtbank bekleedt stilaan een plaats in het algemeen jeugdlandschap en wordt niet steeds in isolatie teruggedrongen.

De dialoog tussen jeugdmagistraten, de bevoegde ministeries, provinciale en stedelijke jeugdbeleidsmakers doet geen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de jeugdmagistraat. Dialoog brengt inzicht. Nuttige weerlegging aan bestaande vooroordelen, zienswijzen en meningen, alsook kritische herzieningen kunnen eruit voortvloeien. Dialoog baart respect voor elkaars inzet en begrip voor andermans moeilijkheden. Op specifieke problemen kan zodoende juister gereageerd worden, indien tussen de verschillende disciplines kan samengewerkt worden.

Nochtans heb ik vaak het gevoel dat een diagnose van een probleem wordt gemaakt met een eigen verborgen agenda, zowel vanuit de politieke, sociale als universitaire wereld, zodat coherentie zoek is en oplossingen lang op zich laten wachten.

De bevoegdheidsverdeling inzake jeugdbescherming brengt een spanningsveld tussen de federale bevoegdheid en de gemeenschapsbevoegdheid en bemoeilijkt het jeugdbeschermingsbeleid.

Een overlegprocedure tussen de gemeenschappen en de federale overheid is voorzien, maar er is niets bepaald voor het geval dit overleg niets oplevert.³

Praktijk wijst uit dat regelmatig overleg nodig is. Ik licht nader toe vanuit het standpunt van de jeugdmagistraat.

De federale overheid is bevoegd voor de opgave van de maatregelen die kunnen worden genomen t.a.v. minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd. M.a.w. de federale overheid is niet bevoegd om de voorzieningen, die voornoemde maatregelen vergen, in te richten. Het is duidelijk dat de maatregel slechts inhoud heeft, indien de nodige infrastructuur voorhanden is.

Als de Vlaamse Gemeenschap de nationale beleidsopties niet deelt, en niet de nodige instellingen en voorzieningen ter uitvoering van de justitiële opties ter beschikking stelt, blijven de nationale beleidsopties en de maatregelen van de jeugdmagistraat dode letter.

Op ernstige jongeren-delinquenten bieden de huidige gemeenschapsinstellingen (nog?) geen antwoord. Systematisch de zaak uit handen geven, zodat de jongere in de gevangenis terecht komt, is niet heropvoeden maar stigmatiserende wrok uitlokken.

Na sociaal en medisch-psychologisch onderzoek en/of psychiatrisch onderzoek blijken sommige jonge delinquenten niet verder in aanmerking te komen voor jeugd(beschermings)maatregelen, noch voor psychiatrische hulp. De per-

2. P. ALLEGAERT & V. VAN BOUCHAUTE, 'veer10 acht10, de leefwereld van jongeren', Vlaams welzijnscongres over/met jongeren, 18 en 19 februari 1999, Kortrijk, Garant, 297.

3. Art. 6 § 3bis 4° Bijz. W., Hervorming Instellingen (ingevoegd door art. 4 § 15 Bijz. W. 8 augustus 1988.

soon-structuur is bij laatstgenoemden asociaal, normloos. Zij horen noch thuis in de huidige gemeenschapsinstellingen, noch in de psychiatrie, noch in de gevangenis. Quid?

Het herhaaldelijk weglopen uit een instelling of van thuis kan door de jeugdmagistraat slechts beantwoord worden met de beschikbare middelen. Vaak belandt de minderjarige tijdens het weglopen in een ongunstig/gevaarlijk milieu.

Thans wordt naar vermiste jongeren (eindelijk) actief en intens gezocht. Al bij al een tijdrovende, dure en omvangrijke bezigheid voor Child Focus, opsporingsdiensten en parketmagistraat. Bij aantreffen laat de jeugdrechter de weggelopen jongere terugkeren naar het ontvluchte huis of de ontlopen instelling wegens gebrek aan een aangepaste gesloten instelling en niet wegens een pedagogische overweging.

De opsporingsdiensten, jeugdsubstituut en zeker de ouder(s) en/of hun verantwoordelijkheidsbeseffende partner, de grootouders, eventueel pleegouders zijn onbevredigd en begrijpen de beslissing van de magistraat niet. De rechterlijke macht wordt geacht zijn werk niet naar behoren te vervullen.

De Vlaamse Gemeenschap wil de jeugd op een positieve manier benaderen. Terecht. De maatschappelijke positie van kinderen bepaalt hun rechten. De rechten van het kind moeten afdwingbaar zijn. In het kader van deze ideologie biedt de Vlaamse Gemeenschap hulp aan de jongeren, en zo nodig aan zijn ouders. Vanaf veertien jaar moet de jongere instemmen met de aangeboden hulp. Residentiële plaatsingen werden afgebouwd, want deze zijn traumatisch voor het kind en is volgens de vierde wereld zelfs de oorzaak van de armoede. Indien een residentiële plaatsing toch noodzakelijk was, is een vlugge gezinshereniging het doel. Terechte doelstelling, indien aan de oorzaak van de problemen werkelijk verholpen is. Tegelijk betekent een verlaging van de residentiële plaatsingen budgettaire winst. De Vlaamse Gemeenschap is dienstverlenend ingesteld en noemt de gebruikers van de diensten, alias de maatregelen, 'cliënten'. Ook de jongere die door de jeugdrechter bij beschikking of vonnis gedwongen wordt een opgelegde maatregel te aanvaarden, wordt door de Vlaamse Gemeenschap en haar Sociale Dienst bij de Jeugdrechtbank als 'cliënt' benaderd. Voor de jeugdrechter is hij echter een 'rechtsonderhorige'.

Begrijpelijk wil de Vlaamse Gemeenschap om budgettaire redenen haar voorzieningen beheersen. Bij voorkeur wordt het maximum aan te behandelen zaken vastgesteld. De comités voor bijzondere jeugdzorg en de bemiddelingscommissie voor bijzondere jeugdbijstand zijn hiervoor vatbaar, hoewel het werk te velde haar eisen stelt.

De parketmagistraat en de jeugdrechter daarentegen kunnen wel respectievelijk een vorderingsbeleid en een beoordelingsbeleid voeren, maar mogen geen misdrijf of gevaarssituatie waarvan hij/zij respectievelijk in kennis wordt gesteld of waarvoor hij/zij gevorderd wordt, niet behandelen omwille van een bepaald beleid van de Vlaamse Gemeenschap. De jeugdrechter zou zich schuldig maken aan rechtsweigering.⁴

De jeugdmagistraat wordt echter ontelbare keren in een patstelling geplaatst; hij/zij kan geen of geen juiste maatregel voor de jongere treffen, gezien het beleid van de Vlaamse Gemeenschap. Onmiddellijk voeg ik eraan toe, dat in mijn

4. Art. 5 Ger. W.

haast 20-jarige jeugdrechterschap de middelen steeds tekortschoten aan de eisen. Dus deze toestand deed zich ook voor vóór de staatshervorming. Alleen is er nu gelukkig meer aandacht voor de problematische jongeren, zodat inertie opvallend is geworden.

Kortom de jeugdrechter is een rechterlijke overheid die, na de vordering van de Procureur des Konings maatregelen t.a.v. de jongere in gevaar moet uitspreken bij beschikking of vonnis. Deze beschikking of dit vonnis moet uitgevoerd worden, zo nodig met dwang. De jeugdmagistraat wordt ingeschakeld, indien vrijwillige hulpverlening niet mogelijk is.

In de praktijk komt het er echter op neer dat de directies en/of het team van de voorzieningen beslissen of de jongere opgenomen wordt of blijft. De gemeenschapsinstellingen nemen op bij beschikbare plaatsen. De jeugdrechter heeft geen voorrang op de vrijwilligheid. De jeugdmagistraat wordt nu dan ook door de sector met het persoonlijk voornaamwoord 'jullie' in plaats van het beleefde 'U', naast de andere verwijzende instanties, aangesproken. De jeugdrechter als laatste 'dwangmiddel' inschakelen zonder voorrang betreffende de voorzieningen is een onlogische situatie.

In elk gerechtelijk arrondissement is een sociale dienst van de Vlaamse Gemeenschap bij de jeugdrechtbank opgericht, die ten behoeve van diegenen voor wie in uitvoering van de gecoördineerde decreten inzake bijzondere jeugdbijstand of van een wet betreffende de opgave van maatregelen t.a.v. de minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd, een afdwingende pedagogische maatregel wordt genomen, de opdrachten van sociale aard vervult die hem door magistraten belast met jeugdzaken worden toevertrouwd. De sociale dienst vervult eveneens, voorzover een wet dit voorziet, navorsingsopdrachten die hem worden toevertrouwd door magistraten in zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn.⁵

In het algemeen is de samenwerking tussen de jeugdrechtbank, justitierechtbank, justitie en de consultants van de sociale dienst, Vlaamse ambtenaren, goed.

Als ambtenaar van de Vlaamse Gemeenschap dient de consultant de richtlijnen en opdrachten van de Vlaamse minister en administratie te vervullen. De agenda inzake Vlaams jeugdbeleid wordt via de sociale dienst aan de magistraat geadviseerd. Meer nog, er ontstaat een soort van administratieve controle via de sociale dienst door de Vlaamse administratie op de jeugdmagistraat en de consultant wordt soms om verantwoording gevraagd over een beslissing van de jeugdrechter.

Indien de jeugdrechter een beslissing neemt, kan het gebeuren dat de consultant medewerking weigert. De sociale dienst heeft geen beroepsmogelijkheid, maar beschikt blijkbaar wel over een efficiënt middel. Bij evaluatie van de sociale dienst consulteert de Vlaamse administratie niet de jeugdrechtbank, die echter de efficaciteit van de sociale dienst deskundig kan inschatten. De rol van de consultant bij de jeugdrechtbank is dubbelzinnig. Bij de rechtsonderhorigen

5. Aldus art. 40 § 2 van het Besluit van de Vlaamse Executieve van 4 april 1990 tot coördinatie van decreten Bijzondere Jeugdbijstand.

en de voorzieningen wordt deze aanzien als 'jeugdrechtermedewerker' en tegenover de jeugdrechter is de consulent een onafhankelijk adviseur.

De Vlaamse overheid wenst niet langer opdrachten in burgerlijke zaken uit te voeren. In overleg met de minister van Justitie vervullen thans de justitiële assistenten de navorsingsopdrachten in zaken waarbij minderjarigen betrokken zijn, zoals omgangsregelingen e.d. Zij missen echter de totaalervaring van de consulent van de sociale dienst bij de jeugdrechtbank, die vereist is om psychische kindermishandeling en -verwaarlozing bij ruziemakende ouders of ouderpartnerrelatie te kunnen ontcijferen. Deze wetenschap bezitten vele consulenten van de sociale dienst bij de jeugdrechtbank, gezien de brede waaier van casuïstiek van probleemsituaties waarmee zij in contact komen.

De maatschappelijke navorsingen in burgerlijke zaken betreffende uitoefening van het ouderlijk gezag, omgangsregelingen, schoolkeuze, adopties vergen een aparte methodiek, die nog moet verworven worden.

Conclusies trekken uit de toepassing van de maatregelen is verkeerd. De beschikbare maatregelen voor een probleemsituatie worden toegepast. Hieruit afleiden dat de jeugdmagistraat zijn beleid toepast of dat bepaalde voorzieningen kunnen afgeschaft of uitgebreid worden, kan catastrofaal zijn. Daarom is overleg tussen de federale overheid, justitie en de Vlaamse gemeenschap noodzakelijk.

De Nationale Federatie der jeugdmagistraten en de Unie der Nederlandstalige jeugdmagistraten zijn de spreekbuizen van de jeugdmagistraten met de overheid. Minister van Justitie Verwilghen zorgde voor een contactpersoon op het ministerie van Justitie betreffende jeugdzaken. Het ministerie van Justitie onderkent het belang om de jeugd-delinquentie ernstig aan te pakken. Voornoemd ministerie kampt met een tekort aan justitiële assistenten. Om in acute situaties een beslissing te kunnen treffen worden via de Procureur des Konings onderzoeken gevraagd aan de politiediensten. Deze politionele tussenkomst in een burgerlijke procedure lijkt mij niet gepast, maar om de belangen van het kind te vrijwaren is een snel onderzoek soms noodzakelijk.

De problematiek van de niet-begeleide minderjarigen, die al dan niet een misdrijf plegen of die slachtoffer zijn van mensenhandel, brengt de jeugdrechter in contact met het ministerie van Binnenlandse Zaken, dienst vreemdelingenzaken.

Enkele voorzieningen specialiseren zich in de problematiek. Een goede samenwerking tussen de diensten is vast te stellen in een materie, die zich de laatste jaren heeft ontwikkeld en niet uitdrukkelijk voorzien werd door de hogergenoemde Wet op de Jeugdbescherming en het Decreet inzake Bijzondere Jeugdbijstand. Ook in deze materie meen ik te weten dat tussen de bevoegde ministeries overleg gaande is.

De samenwerking tussen de juridische en de medische discipline is niet evident.

De gerechtelijke procedure valt niet steeds samen met de medische besluitvorming. Beslissingen omsloten met het beroepsgeheim worden door de medische wereld genomen zonder de jeugdrechter vooraf van een wijziging van de toestand op de hoogte te brengen. Zo ontsnappen tijdelijk aan het toezicht van de jeugdrechtbank geesteszieken, drugsverslaafden en mishandelde jongeren.

De beangstigende vaststelling van het aantal geestesgestoorde jongeren, die zichzelf of de maatschappij benadelen, vraagt om vuurspuwend verwijt voor het gebrek aan voldoende efficiënte hulp. De bestaande jeugdpsychiatrische setting is totaal ontoereikend: een 11-jarige verblijft in de volwassenenpsychiatrie wegens te zwaar voor de jeugdinfrastructuur! De wachtlijsten om hulp te verkrijgen verzamelen kwalen tot vulkanen.

Overleg tussen de Vlaamse minister van Welzijn (jeugdbescherming) en Gezondheidszorg en andere terzake bevoegde ministers met de jeugdpsychiaters en jeugdmagistraten zal aantonen dat er geen ontwijken aan de problematiek van de geesteszieken mogelijk is. Vaak wordt de problematiek zelfs niet onderkend ...

Contacten tussen jeugdmagistraat en de directie van de school doen zich voor bij geweld op school, spijbelen, druggebruik, extreem onaanvaardbaar gedrag.

Scholen, die vaak geconfronteerd worden met deze problematiek, trachten in samenwerking met de jeugdrechtbank de jongere verder kansen te bieden tot herpakken. Zowel jeugdmagistraat als school is zich bewust van de beperkte beschikbare middelen.

Onderwijzend personeel brengt thans vaker een bezoek aan de jeugdrechtbank om de werking te zien. Onderwijsbijeenkomsten nodigen jeugdrechtbanken uit om toelichting te krijgen. Deze dialoog is vruchtbaar voor beide disciplines.

Ongetwijfeld heeft het ministerie van Onderwijs onderwijsplannen voor jongeren in gesloten instellingen. Ook probleemjongeren buiten de gesloten instellingen hebben nood aan een kleinschalige verhouding van leermeester en gezelschap. Achter deze verhouding kan levenskunst schuilgaan zonder overbevraging aan het onderwijs. Van verdere bedenkingen onthou ik mij, gezien ik geen vorming heb inzake onderwijs.

In mijn contacten met de kinderrechtencommissaris spoor ik haar aan de 'materieële ontvangst' van de minderjarige in de gerechtshoven te onderzoeken. Ik bedoel hiermee het nazicht van de ruimte, waar minderjarigen verblijven in afwachting van de behandeling van hun zaak bij de Procureur des Konings of bij de jeugdrechter.

Een minderjarig slachtoffer wordt vaak op dezelfde wijze 'bijgehouden' als een jonge delinquent. Zijn de ruimten wel steeds geschikt om kinderen en gekwetste jongeren 'op te nemen'? De voorzieningen voor hygiënische noden zijn niet steeds in orde: toiletten, handen wassen, verfrissing na uren, dagen en nachten van ronddolen ... Wederzijdse besmettingen zijn niet ondenkbaar. Drank of eten is evenmin steeds voorradig. Alles hangt af van de plaatselijke gebruiken en reglementen.

De kinderrechtcommissaris kan zich echter als Vlaams ambtenaar voor hogervernoemde doeleinden niet begeven in de rechtsgebouwen, die beheerd worden door de federale diensten voor openbare gebouwen.

De nodige infrastructuur vragen aan voornoemde diensten is krachteloos zonder een gefundeerde studie, gesteund op het belang van de jongeren.

Samenwerking tussen de verschillende diensten is er vooral door persoonlijk contact. Welwillend en bedreven zoeken bezorgde psychiaters, jeugdmagistraten, politiediensten, hulpverleners, leraars naar oplossingen voor hopeloze situaties.

Gelukkig mogen we hierop met succes terugkijken. Uitwerking en verdieping is echter nodig.

Een put van 100 meter willen graven, maar stoppen op 99 meter is hetzelfde als geen put graven. (Chinees spreekwoord, 13de eeuw)